

Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica

di Marco Ponti*

Il primo problema che chi con grande ottimismo e coraggio civile si ripropone, come nel caso toscano presente, di razionalizzare le scelte pubbliche è quello che la razionalità (o, in senso più allargato, il benessere collettivo), non è al vertice dell'agenda dei decisori politici, mentre lo è il consenso e i due concetti notoriamente non coincidono.

Per consenso parliamo di consenso elettorale, cioè piuttosto di breve termine, mentre gli investimenti pubblici prevalentemente sono faccende di medio-lungo termine. In estrema sintesi, in questo contesto conta più l'apparire che l'essere, e l'inaugurazione con taglio del nastro più del surplus sociale. È uno dei prezzi della democrazia, prezzo che quindi va pagato volentieri. Ma valutare dal punto di vista economico e sociale le scelte, può comunque contribuire a migliorarne la qualità, e migliorare anche la trasparenza del dibattito democratico complessivo.

Ora vediamo il primo e forse maggiore problema tecnico che ci si presenta: quello del contesto economico in cui ci si trova ad operare, che genera, per scelte europee che possono piacere o meno, forti vincoli sulla disponibilità di risorse pubbliche, soprattutto a livello locale. Si tratta del ruolo che tali vincoli assumono nelle analisi microeconomiche degli investimenti, tipo quelle Costi-Benefici sociali (ABC), metodo che rimane dominante nella prassi internazionale.

Concentriamoci per semplicità sul versante costi, e semplifichiamo ancora tali costi in costi del lavoro e costi di capitale. In un contesto keynesiano questi fattori tendono ad essere sottoutilizzati o inutilizzati del tutto, e quindi avere un costo-opportunità sociale vicino a zero. Con questa premessa, le ABC di qualsiasi investimento tendono a divenire positive, fino a ridursi a semplici analisi di Valore Aggiunto.

Diventa allora del tutto irrilevante fare ABC di singoli progetti, mentre diventa essenziale operare in termini di graduatorie di progetti (ranking). E tali graduatorie cambiano radicalmente in presenza di vincoli di risorse pubbliche, cioè per definizione in contesti non keynesiani. Se, ad esempio, si privilegiano autostrade redditizie rispetto a ferrovie (che generalmente non hanno ritorni finanziari di sorta), anche valutando con cura gli aspetti ambientali, a parità di risorse disponibili sarà possibile investire di più, cioè creare più valore aggiunto, o più occupazione se questo fosse l'obiettivo pubblico dominante.

Un secondo problema, forse più politico, che riguarda l'ABC, è la sua potenziale complessità tecnica. Storicamente l'ABC era un approccio semplice: costi e benefici si valutavano a prezzi di mercato, di esternalità non si parlava e le similitudini con banali analisi finanziarie erano molto estese. Nel tempo, giustamente, le critiche a queste semplificazioni hanno fatto crescere quasi all'infinito la complessità dello strumento. Ottima cosa per gli accademici, ma pessima per l'uso politico di tali analisi. In primo luogo, il rischio di manipolazione da parte dei committenti politici è elevato: basta cambiare un'equazione per far cambiare il risultato. In secondo luogo, viene meno la possibilità di una dialettica politica con gli "stakeholders". Se uno strumento è incomprensibile e manipolabile, non sarà accettato come base del confronto politico. Occorre ritornare al vecchio dogma della Banca Mondiale: ogni passaggio dell'ABC deve essere trasparente, ricostruibile e comprensibile da un cittadino di buona cultura (non specialistica). È un difficile *trade-off* tra trasparenza politica e sofisticazione.

Vediamo invece ora delle possibili linee di sviluppo dell'analisi, nella direzione dei metodi di scelta tra progetti alternativi. Il primo strumento è noto come "Valore di opzione", ha basi matematiche complicatissime, ma un significato pratico molto intuitivo. Immaginiamo due progetti con ABC positive e sostanzialmente equivalenti, tra cui occorra scegliere a causa dei vincoli sulle risorse disponibili. Differiscono tra loro essenzialmente per tecnologia:

una sia flessibile nel tempo e nello spazio, ma abbia costi di gestione più elevati, l'altra sia invece rigida, con alti costi di investimento e bassi costi di gestione. Poiché per definizione la domanda è incerta nel tempo e nello spazio, sarà preferibile "*coeteris paribus*" la soluzione più flessibile.

Un altro strumento di scelta potenzialmente interessante è noto come "valore di inversione" ("*switch-value*") e concerne un noto problema, rilevante soprattutto in aree di grande bellezza paesaggistica. Due progetti abbiano rapporti costi-benefici assai diversi tra loro, ma il più favorevole abbia un impatto paesaggistico maggiore. Che fare, visto che il problema di assegnare un valore economico al paesaggio, per quanto studiatissimo, è sostanzialmente irrisolto? Occorre tornare all'"arbitrio del principe" (o a metodi che addirittura mascherano tale ritorno, come quelli noti come "multi criteria")? Non necessariamente: basta esplicitare la perdita relativa di benessere economico della soluzione meno impattante ed aprire un confronto pubblico per verificare se la collettività è disposta a scegliere questa seconda soluzione rispetto alla prima. Certo se la soluzione paesaggisticamente accettabile mostrasse invece ACB con risultati negativi, l'opera non andrebbe realizzata affatto. Occorre certo che i decisori non siano "free riders" rispetto ai risultati: perlomeno devono beneficiare del fatto che se quel progetto non si realizza, con le risorse risparmiare se ne possa realizzare altri.

Per concludere queste riflessioni, vediamo ora di riassumere alcune buone norme che nell'affrontare in modo sistematico i problemi di valutazione pubblica non dovrebbero mai essere trascurate. La prima è la terzietà politica dell'analista: se non ha la struttura di una Autorità indipendente, con le norme relative, dovrebbe essere almeno affiancato da tecnici esterni (meglio se stranieri), selezionati a rotazione ed istituzionalmente tenuti a rendere pubbliche le loro valutazioni, secondo il modello anglosassone. Le alternative significative di spesa dovrebbero essere analizzate sia all'interno di ogni settore (alternative tecniche) che in forma intersettoriale (ranking). Inoltre le analisi dovrebbero essere sempre "on the safe side", cioè tener conto del diverso grado di certezza dei costi (generalmente sottostimati) rispetto ai benefici (generalmente sovrastimati). L'analisi per i progetti maggiori dovrebbe poi essere dinamica nel tempo, perché i progetti cambiano, vengono fatte varianti, la domanda ed i costi cambiano ecc. Lo strumento deve poter supportare le decisioni "in corso d'opera". Infine i dati di input dovrebbero appoggiarsi a modelli adeguati e condivisi (es. di domanda), ma in caso questi non siano disponibili, deve essere obbligatorio fare comunque delle stime *quantitative* in cui il tecnico incaricato impegni la sua professionalità.

I parametri base che devono essere comunque condivisi dovrebbero essere: coefficienti di passaggio da costi finanziari a costi economici, saggio sociale di sconto, valore del tempo, valore della vita, valore unitario dei diversi tipi di esternalità (anche in fase di costruzione), crescita demografica attesa, crescita del reddito attesa, costo-opportunità marginale dei fondi pubblici (COMPF), se si optasse per questo approccio, sui cui l'Europa stessa mostra di avere purtroppo molte incertezze. Alcuni di questi parametri sono definiti a livello europeo, altri a livello nazionale, ma forse sarebbe opportuno che fossero comunque esplicitati ed aggiornati periodicamente a livello regionale, in carenza dei livelli superiori.

Tuttavia si ricorda che qualunque progresso pratico si otterrà nei meccanismi di valutazione economica pubblica, per il nostro paese si tratterà di un risultato straordinario e le ragioni della sistematica ostilità dei decisori politici a tali valutazioni devono essere tenute ben chiare: la discrezionalità delle scelte di investimento rimane un formidabile strumento per acquisire consensi a tutti i livelli.

*Politecnico di Milano